Deutscher Bundestag **Drucksache 18/9042**

18. Wahlperiode 06.07.2016

Antrag

der Abgeordneten Ekin Deligöz, Kerstin Andreae, Sven-Christian Kindler, Anja Hajduk, Dr. Tobias Lindner, Ulle Schauws, Britta Haßelmann, Uwe Kekeritz, Dr. Franziska Brantner, Katja Dörner, Kai Gehring, Beate Müller-Gemmeke, Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Corinna Rüffer, Elisabeth Scharfenberg, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Dr. Julia Verlinden, Doris Wagner, Beate Walter-Rosenheimer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für eine transparente und geschlechtergerechte Haushaltspolitik – Gender Budgeting als Instrument von Good Governance

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Recht des Parlaments über den Haushalt zu entscheiden, ist ein Grundpfeiler unserer parlamentarischen Demokratie. Die Prinzipien Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit verpflichten die Bundesregierung und das Parlament, nachvollziehbar und transparent zu erklären und zu begründen, wie öffentliche Mittel eingesetzt und warum bestimmte Maßnahmen mit Steuermitteln finanziert oder eben gerade nicht finanziert werden. Von besonderem Interesse ist dabei, welche gesellschaftlichen Gruppen in welcher Weise von staatlich finanzierten Einrichtungen, Förderprogrammen oder Steuererleichterungen usw. profitieren. Die dem Bund zur Verfügung stehenden Mittel werden jährlich im Bundeshaushalt abgebildet. Der Prozess der Haushaltsaufstellung ist hochpolitisch und kein neutrales Zahlenwerk, denn Budgets sind viel mehr als die reine Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben. Sie reflektieren die ökonomischen, sozialen und gesellschaftlichen Prioritäten eines Staates und spiegeln dadurch die Werte einer Gesellschaft und bestimmte gesellschaftliche Strukturen wider. Budgetentscheidungen sind daher immer auch Ausdruck von gesellschaftlichen Machtverhältnissen und kommen Männern und Frauen u. U. auf sehr unterschiedliche Weise zu Gute. Haushalts- und finanzpolitische Entscheidungen sind also nicht geschlechtsneutral. Daher ist es angezeigt zu hinterfragen, nach welchen Prinzipien der Bund Ausgaben tätigt und welche Folgen bestimmte haushälterische Entscheidungen für Frauen und Männer haben.

Dieser Analyseansatz wird als Gender Budgeting bezeichnet und ist das Instrument, welches Gender Mainstreaming in der Haushaltspolitik umsetzt. Der Europarat definiert Gender Budgeting als „eine geschlechterbezogene Bewertung von Haushalten und integriert eine Geschlechterperspektive in alle Ebenen des Haushaltsprozesses. Durch Gender Budgeting werden Einnahmen und Ausgaben mit dem Ziel restrukturiert, die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern“ (Final Report of the Group of Specialists on Gender Budgeting, Europarat, 2005, S. 10).

Im Sinne des Good-Governance-Ansatzes liegt die große Chance von Gender Budgeting darin, das fiskalische und haushälterische Handeln des Bundes transparenter und nachvollziehbarer zu gestalten und zu prüfen, inwiefern haushaltspolitische Entscheidungen zur Gleichstellung der Geschlechter beitragen. Mit Gender Budgeting wird eine Geschlechterperspektive in haushaltspolitische Entscheidungsprozesse integriert und zu einem Entscheidungskriterium für Budget-Entscheidungen. Rechtlich leitet sich dieser Ansatz sowohl aus dem staatlichen Gleichstellungsauftrag im Grundgesetz (Art. 3 Abs. 2) ab, wonach der Staat auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinwirkt, als auch aus der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (§ 2 GGO), laut der die Gleichstellung von Frauen und Männern ein durchgängiges Leitprinzip ist und bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesministerien in ihren Bereichen gefördert wird. Geschlechtergleichstellung ist auch ein Ziel der im vergangenen Jahr von den Vereinten Nationen verabschiedeten Agenda 2030 (Ziel Nummer 5). Die Verwirklichung von Geschlechtergerechtigkeit ist somit eine zentrale Querschnittsaufgabe, die sich auf alle Ressorts und Politikbereiche erstreckt – also auch auf das Bundesfinanzministerium, welches federführend für die Haushaltspolitik verantwortlich ist.

Sowohl im europäischen und außereuropäischen Ausland als auch in deutschen Bundesländern und Kommunen gibt es Anwendungsbeispiele für Gender Budgeting. Vor allem das Beispiel Österreichs zeigt, wie Gender Budgeting auf Bundes-, Landes- und auf Gemeindeebene umgesetzt wird und inzwischen auch in der Verfassung verankert ist. Der Senat von Berlin hat Gender Budgeting nach einer Pilotphase erstmals 2006 anhand ausgewählter Titel im Landeshaushalt angewendet. Ebenfalls seit 2006 liegt eine von der damaligen rot-grünen Bundesregierung in Auftrag gegebene „Machbarkeitsstudie Gender Budgeting im Bundeshaushalt“ vor, welche zeigt, dass Gender Budgeting auch im deutschen Bundeshaushalt umgesetzt werden kann und es in den unterschiedlichen Einzelplänen dafür Anknüpfungspunkte gibt. Seit 2005 hat jedoch keine Bundesregierung mehr das Thema vorangebracht. Das Nichtagieren der Bundesregierung wurde auch auf internationaler Ebene bereits kritisiert: Der Prüfausschuss der von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) sieht mit Sorge, „dass trotz der Absichtserklärung zum geschlechtergerechten Finanzmanagement der öffentlichen Haushalte von 2004 und 2007, einschließlich der veröffentlichten Machbarkeitsstudie, bislang keine Schritte zur Umsetzung geschlechtersensibler Haushalte im Bundeshaushalt unternommen wurden.“ (vgl. Empfehlungen 23 und 24 des CEDAW-Ausschusses, Bundestagsdrucksache 18/5100, S. 10). Daher soll Gender Budgeting als Instrument für mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei haushälterischen Entscheidungen auch im Bundeshaushalt Anwendung finden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

auf die stufenweise Erprobung und Einführung von Gender Budgeting als Analyse- und Zielsteuerungsinstrument im Bundeshaushalt wie folgt hinzuwirken:

1. In einer zweijährigen Pilotphase die Umsetzung von Gender Budgeting anhand von zwei oder mehr geeigneten Titeln pro Ressort (Einzelpläne 32 und 60 ausgenommen) im Haushaltsjahr zu erproben (d. h. Bereitstellung von Genderinformationen und Formulierung von Zielen und Schritten der Zielerreichung) und den Deutschen Bundestag schriftlich über die Ergebnisse zu informieren;
2. Einrichtung einer interministeriellen Gender-Budgeting-Steuerungsgruppe, um die Umsetzung von Gender Budgeting im Bundeshaushalt voranzutreiben, zu koordinieren und die Ressorts und die Verwaltungen dabei praxisnah zu beraten;

3. auf Basis der Ergebnisse der Pilotphase mittelfristig eine umfassende Gender-Budgeting-Strategie vorzulegen, die folgende Punkte beinhaltet:
   - Gender Budgeting im Rahmen der Haushaltsaufstellung zu verankern, indem wichtige Genderinformationen entlang der haushaltsüblichen Systematik (für den Gesamtetat, pro Einzelplan, Kapitel und Titel/-gruppen) im Haushaltsentwurf bereitgestellt werden (Einzelpläne 32 und 60 ausgenommen);
   - die Ressorts im Rahmen der Haushaltsausführung zur Formulierung und Erreichung einer bestimmten Anzahl von verbindlichen Gleichstellungszielen zu verpflichten (Einzelpläne 32 und 60 ausgenommen);
   - dem Deutschen Bundestag im ersten Quartal jedes Jahres einen Gender-Budgeting-Bericht vorzulegen, der generelle sowie einzelplan- und titelspezifische Genderinformationen zum Bundeshaushalt enthält und Rechenschaft darüber ablegt, welche Anstrengungen die Bundesregierung unternommen hat, um die ressortspezifischen Gleichstellungsziele sowie mehr Transparenz und Geschlechtergerechtigkeit bei Ausgaben insgesamt zu erwirken;
   - den Finanzbericht um einen Abschnitt „Genderaspekte des Haushaltes" zu ergänzen;
   - Gender Budgeting als verbindliches Prinzip für die Haushaltsaufstellung und die Haushaltsausführung in der Bundeshaushaltsordnung zu verankern.

Berlin, den 5. Juli 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Die 2005 von der damaligen Bundesregierung in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie hat gezeigt, dass die Umsetzung von Gender Budgeting im Bundeshaushalt realisierbar und eine Frage des politischen Willens ist. Demnach gibt es in den unterschiedlichen Ressorts Anknüpfungspunkte für geschlechtersensiblere Budgets. So fördert bspw. das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bereits seit Längerem die Umsetzung von Gender Budgeting in verschiedenen Ländern des globalen Südens (vgl. VENRO-Studie (Hrsg.) „Geschlechtergerechte Mittelverteilung im Entwicklungshaushalt", 2015) als Instrument von Good Governance. In der eigenen Budgetplanung wird es aber diesem Anspruch nicht gerecht, vielmehr noch hat es die geschlechterspezifische Kennung von Maßnahmen eingestellt. Damit misst das BMZ bei guter Regierungsführung mit zweierlei Maß und verpasst es selbst, den eigenen Ansatz umzusetzen.

Gender Budgeting ist kein Instrument, das automatisch einfordert, dass alle öffentlich geförderten Maßnahmen und Programme immer jeweils zu 50 Prozent Männern und Frauen zu Gute kommen müssen. Die zu erreichenden Ziele müssen auf den Einzelfall und sachbezogen definiert werden. Das Analysewerkzeug Gender Budgeting schafft haushälterische Transparenz, liefert Daten rund um das Thema Mitteleinsatz und stößt gesellschaftliche Debatten an. Welche Schlussfolgerungen aus den so gewonnen Erkenntnissen gezogen werden, ist jeweils eine politische Einzelfallentscheidung. Daher kann eine Anwendung von Gender Budgeting in jedem Ressort und Politikbereich zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen und politischen Schlussfolgerungen führen. Damit ist Gender Budgeting ein Instrument, das Entscheiderinnen und Entscheidern in Parlament und Regierung sowie Budgetverantwortlichen in der Verwaltung helfen kann, differenziertere haushaltspolitische Entscheidungen zu treffen. Um die tatsächlichen Auswirkungen von Ausgaben aus dem Bundeshaushalt zu prüfen, hat die Bundesregierung 2015 „Spending Reviews" eingeführt, deren Ergebnisse Eingang in den Haushaltsentwurf für 2017 und die Finanzplanung für 2018 bis 2020 finden sollen. So wurden bislang die Bereiche Kombinierter Verkehr und MobiPro auf optimierten Mitteleinsatz untersucht. Gender Budgeting ist ebenfalls ein Instrument der wirkungsorientierten Haushaltsführung und kann an den Ansatz der „Spending Reviews" anknüpfen.

Der Blick in andere Länder, wie z. B. Österreich, Frankreich, Schweden und weitere skandinavische Länder, Großbritannien und Belgien zeigt, dass andernorts bereits Erfahrungen mit der Implementierung von Gender-Budget-Ansätzen vorliegen. Die EU-Kommission weist vergebene EU-Fördermittel geschlechtsspezifisch aus und wendet Gender Budgeting z. B. im Rahmen des Europäischen Sozialfonds an (das Operationelle Programm des Bundes in der Förderperiode 2007 bis 2013 schrieb Gender Budgeting fest). Das Europäische Parlament forderte 2003 mit einem fraktionsübergreifenden Beschluss die EU-Mitgliedstaaten und die EU-Kommission dazu auf, Gender Budgeting umzusetzen.

In Österreich haben sich nach Impulsen durch zivilgesellschaftliche Initiativen nach und nach alle föderalen Ebenen mit Gender Budgeting beschäftigt. Nach einer vom Finanzministerium in Auftrag gegebenen Studie zu Geschlechtergerechtigkeit im Steuersystem und einem Ministerratsbeschluss zu Gender Budgeting im Jahr 2004 führten ab 2005 alle Ressorts je ein Pilotprojekt zu Gender Budgeting durch, um dieses neue Instrument auf Bundesebene zu erproben. In die Erläuterungen zum Bundesfinanzgesetz wurde pro Ressort ein neuer Abschnitt „Genderaspekte des Budgets" aufgenommen. Seit 2009 ist Gender Budgeting bei der Haushaltsausführung an verschiedenen Stellen im österreichischen Bundesverfassungsgesetz verankert und hat damit den gleichen Rang wie das Ziel, ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht zu erreichen. Eine wichtige Rolle spielten eine interministerielle Arbeitsgruppe, die die Aktivitäten zu Gender Budgeting koordinierte, sowie eine Wirkungskontrollstelle im Kanzleramt, die die anderen Ressorts beriet und kontrollierte. Der unabhängige Budgetdienst im Parlament stellte Genderinformationen zum Haushalt bereit und übte eine Servicefunktion aus. Seit 2013 muss jedes Ressorts fünf verpflichtende Wirkungsziele formulieren, von denen mind. eines einen Genderbezug hat. Das Gleichstellungsziel des österreichischen Wirtschaftsministeriums ist bspw. die Erhöhung des Frauenanteils in staatsnahen Betrieben. Das Wirkungsziel des Außenministeriums ist die Gleichstellung von Frauen und Männern in der bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit, gemessen an gleichstellungsorientierten Programmen und Projekten der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit und der OECD. Die Verfasserinnen und Verfasser der deutschen Machbarkeitsstudie stuften die in Österreich für die Einführung von Gender Budgeting auf Bundesebene entwickelten Methoden und Analysen als für Deutschland besonders beispielhaft ein.

Als erstes deutsches Bundesland hat der Senat von Berlin 2002 beschlossen, Gender Budgeting im Landeshaushalt einzuführen und einen Staatssekretärs-Ausschuss sowie eine AG Gender Budgeting eingesetzt. Nach einer

Pilotphase wurde Gender Budgeting erstmals im Landeshaushalt 2006 anhand ausgewählter Titel und unter Einbeziehung der Bezirksebene angewendet. In Bremen wird Gender Budgeting bei Zuwendungen umgesetzt (vgl. Drucksache 18/920 der Bremischen Bürgerschaft). Auf kommunaler Ebene ist bspw. Freiburg beispielhaft bei der Umsetzung von Gender Budgeting.

Obwohl die zitierten Anwendungsbeispiele zeigen, dass Gender Budgeting auf verschiedenen Ebenen umsetzbar ist und zu guten Ergebnissen führen kann, haben die große Koalition und alle Bundesregierungen seit 2005 dieses Thema bislang ignoriert. Die Empfehlungen aus der Machbarkeitsstudie zu diesem Thema wurden nicht umgesetzt. So schreibt die Bundesregierung in den Erläuterungen zum Haushaltsgesetzentwurf 2016, dass mit dem Haushaltsgesetz 2016 „lediglich der finanzielle Rahmen der Fachpolitiken beschrieben wird. Mit dem Haushalt werden daher geschlechtsspezifische Rollen- und Aufgabenverteilungen nicht festgeschrieben oder verändert. Es bleibt Aufgabe der jeweiligen Fachpolitik, bei Inanspruchnahme des finanziellen Ermächtigungsrahmens Gender-Wirkungen zu berücksichtigen.“ (Bundestagsdrucksache 18/5500, S. 14). Diese Annahme verunmöglicht Gender Budgeting gänzlich, denn kein Ressort stellt einen „geschlechtergerechten Schattenhaushalt“ auf. Das Bundesfinanzministerium schiebt sämtliche Verantwortung für die Erfüllung von Gleichstellungszielen ausschließlich den Fachressorts zu und tut so, als ob die Zuweisung von Geldern neutral sei. Außerdem entzieht es sich der in der GGO formulierten Pflicht zur Gleichstellungsprüfung von Gesetzen – der Bundeshaushalt wird schließlich als Gesetz verabschiedet. Wenig nachvollziehbar erscheint auch die Tatsache, dass die Bundesregierung den Einsatz von Gender Budgeting in vielen Ländern im Rahmen der Entwicklungspolitik fördert, die Umsetzung im eigenen Land aber offenbar nicht in Erwägung zieht.

Aktuell setzt daher kein Bundesressort und keine nachgeordnete Behörde Gender Budgeting um und es gibt weder Gender-Budgeting-Beauftragte oder Arbeitsgruppen, noch sind im Bundeshaushalt Mittel für das Thema vorgesehen (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Schriftlichen Fragen 20 bis 23 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 18/8352). Dies gilt es zu ändern, denn Gender Budgeting kann demokratische Einflussmöglichkeiten auf öffentliche Haushalte erweitern und Verteilungsprozesse so verändern, dass gesellschaftliche Veränderungen hin zu mehr Gleichstellung möglich sind.

Für eine erfolgreiche Umsetzung auch im Bundeshaushalt muss Gender Budgeting in die bestehenden haushaltsbezogenen Steuerungsinstrumente bei der Haushaltsaufstellung und -ausführung integriert werden. Hierbei bietet sich ein Vorgehen in zwei Etappen an:

Zu 1.

Um in einem ersten Schritt Erfahrungen mit dem neuen Instrument zu sammeln, sollen alle Ressorts (Einzelpläne 32, Bundesschuld, und 60, Allgemeine Finanzverwaltung, ausgenommen) im Rahmen einer zweijährigen Pilotphase Gender Budgeting pro Haushaltsjahr anhand von zwei oder mehr geeigneten Titeln erproben. Zu diesen ausgesuchten Titeln sollen Genderinformationen bereitgestellt und Gleichstellungsziele sowie Schritte der Zielerreichung formuliert werden. Dieses Vorgehen ist an das österreichische Beispiel angelehnt. Der Deutsche Bundestag soll über die Ergebnisse der Pilotphase schriftlich unterrichtet werden.

Zu 2.

Für eine erfolgreiche Einführung von Gender Budgeting im Bundeshaushalt bedarf es außerdem der Einrichtung einer interministeriellen Gender-Budgeting-Steuerungsgruppe, ganz nach dem Vorbild der Unterarbeitsgruppe Gender Budgeting, welche die Bundesregierung 2003 unter dem Dach der Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming eingerichtet hatte. Diese Steuerungsgruppe soll vertiefte konzeptionelle Vorschläge zu Gender Budgeting auf Bundesebene und Ziele sowie Kontrollmöglichkeiten zur Umsetzung erarbeiten. Außerdem soll sie beratende Umsetzungsleitfäden für die einzelnen Ressorts und die Verwaltungen erstellen.

Zu 3.

Auf Basis der Ergebnisse aus der und im Anschluss an die Pilotphase erfolgt mit der Umsetzung einer umfassenden Gender-Budgeting-Strategie für den Bundeshaushalt der nächste Schritt. An der Erarbeitung und Umsetzung der Strategie soll die Gender-Budgeting-Steuerungsgruppe maßgeblich beteiligt werden. Ziel ist, Gender Budgeting in der Haushaltsaufstellung und in der Haushaltsführung der Ressorts zu verankern.

Kernpunkte der Strategie sind:

Das Bundesfinanzministerium soll den Ressorts (Einzelpläne 32 und 60 ausgenommen) im jährlichen Rundschreiben zur Haushaltsaufstellung einheitliche und verbindliche Vorgaben dazu machen, wie Genderaspekte ressortweise in den Voranschlägen darzulegen sind. In den Einzelplanentwürfen sollen relevante Genderinformationen entlang der üblichen Haushaltssystematik bereitgestellt werden (also auch titelweise in den Erläuterungen). Um diese Genderinformationen zu generieren, müssen ressortspezifische Genderwirkungsanalysen durchgeführt werden. Für eine erfolgreiche Umsetzung von Gender Budgeting auf Bundesebene bedarf es einer Zusammenführung von Haushalts-, Fach- und Genderkompetenz sowie Gender-Budgeting-Arbeitshilfen für die Verwaltung und Fortbildungen für damit beauftragte Bedienstete.

Ebenfalls in der Phase der Haushaltsaufstellung verpflichten sich die Ressort (Einzelpläne 32 und 60 ausgenommen) zu einer bestimmten Anzahl von ressortspezifischen Gleichstellungszielen, die in die zu Beginn jedes Einzelplans und jedes Kapitels erläuterten finanzwirksamen Schwerpunkte und Ziele aufgenommen werden. Dieses Vorgehen ist angelehnt an die fünf Wirkungsziele, zu welchen jedes österreichische Bundesministerium sich verpflichtet und von denen mind. eines einen Genderbezug haben muss. Im Rahmen der Haushaltsausführung wird die Erreichung der formulierten Ziele überwacht. Dabei ist zu beachten, dass die Erreichung bestimmter Genderziele nicht immer an ein Haushaltsjahr gekoppelt werden kann, sondern ggf. in längeren Zeiträumen gedacht werden muss.

Wie in der Machbarkeitsstudie empfohlen, soll dem Deutschen Bundestag im ersten Quartal jedes Jahres ein Gender-Budgeting-Bericht vorgelegt werden, der generelle und einzelplanspezifische Genderinformationen zum Bundeshaushalt umfasst. In diesem Bericht legt die Bundesregierung Rechenschaft darüber ab, welche Anstrengungen die einzelnen Ressorts unternommen haben, um die gesetzten Gleichstellungsziele zu erreichen und ihre Budgets geschlechtersensibler zu gestalten. Dieser Bericht dient in erster Linie als Informationstool für Entscheiderinnen und Entscheider sowie die Zivilgesellschaft und soll Wirkungszusammenhänge verdeutlichen, politische Debatten anstoßen und kann Grundlage parlamentarischer Arbeit sein.

Außerdem wird der jährlich zu Beginn der parlamentarischen Haushaltsberatungen vorzulegende Finanzbericht um ein neues Kapitel „Genderaspekte des Haushaltes“ ergänzt. Zur Klärung der Verbindlichkeit des neuen Instruments wird Gender Budgeting als Prinzip bei der Haushaltsaufstellung und Haushaltsausführung in die Bundeshaushaltsordnung aufgenommen.

Es ist darauf zu achten, dass Gender Budgeting als flexibles Instrument ausgestaltet wird, das Spielräume in den Einzelressorts ermöglicht, da alle Ressorts unterschiedliche Voraussetzungen und Vorarbeiten dazu haben. Gender Budgeting kann dabei nur funktionieren, wenn sich alle Ressorts gleichermaßen zuständig fühlen und Geschlechtergerechtigkeit als Querschnittsaufgabe betrachten.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333